



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela

Mark Bromley y Catalina Perdomo

Documento de Trabajo (DT) 41/2005

5/10/2005



CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela

Mark Bromley y Catalina Perdomo *

Resumen: La adquisición de tecnología militar no tiene porqué suponer una amenaza para la estabilidad y la seguridad de una región. Sin embargo, la difusión de tecnología militar entraña una serie de riesgos y, además, determinados sistemas de armamento adquiridos en determinados contextos pueden tener un efecto adverso en la estabilidad de una región. Para neutralizar algunos de estos peligros, los Estados han creado una serie de mecanismos para fomentar la confianza y la transparencia mediante el intercambio de información

I. Introducción

La adquisición de tecnología militar no tiene porqué suponer una amenaza para la estabilidad y la seguridad de una región. Sin embargo, la difusión de tecnología militar entraña una serie de riesgos y, además, determinados sistemas de armamento adquiridos en determinados contextos pueden tener un efecto adverso en la estabilidad de una región. A ello hay que añadir que en algunas regiones del mundo, especialmente África y América Latina, los flujos ilegales de armas ligeras y de pequeño calibre (*small arms and light weapons*, o SALW en sus siglas en inglés) de un país pueden suponer una amenaza para la seguridad nacional de otro. Ello, a su vez, puede tener consecuencias negativas en las relaciones entre Estados. Para neutralizar algunos de estos peligros, los Estados han creado una serie de mecanismos para fomentar la confianza y la transparencia mediante el intercambio de información sobre los procesos de adquisición de armas o mediante medidas para fortalecer el control de las exportaciones. En muchos casos, especialmente en Europa, estas iniciativas se han formalizado a través de “medidas para fomentar la confianza mutua” (*confidence-building measures*, o CBM en sus siglas en inglés).

En los últimos años, América Latina ha desarrollado un paquete bastante sofisticado de CBM.¹ Estas medidas incluyen acuerdos centrados en la limitación de malentendidos surgidos a raíz de la adquisición de armas y en el fortalecimiento del control sobre las transferencias de SALW. Durante la primera mitad de 2005, saltaron las alarmas sobre los posibles efectos sobre la seguridad de la región de la adquisición de armas por parte del gobierno venezolano. Dichas adquisiciones fueron motivo de preocupación tanto por sus potenciales consecuencias sobre el “equilibrio militar” de la región como por la posibilidad de que los excedentes de armas cayeran en manos de grupos rebeldes en Colombia. Todo ello ofrece una interesante oportunidad para examinar los puntos fuertes y débiles del desarrollo de las CBM en América Latina. Aunque las CBM no pueden aportar una solución a situaciones reales de tensión ni resolver antiguas disputas

* *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

¹ Hay quien afirma que América Latina ha creado “medidas de fomento de la confianza y la seguridad” (*confidence- and security-building measures*, o CSBM en sus siglas en inglés), en lugar de CBM. Sin embargo, este documento se ciñe a las CBM, puesto que constituyen el primer paso de un proceso gradual para promover las CSBM, más complejas. Dado que a América Latina todavía le queda un largo camino por recorrer para crear estas medidas (las que hay son muy recientes y débiles), todavía es demasiado pronto para denominarlas CSBM.

políticas, sí pueden servir para generar confianza y mejorar el entendimiento. Sin embargo, la eficacia de las CBM latinoamericanas se ha visto mermada por las condiciones políticas de América Latina y el enfoque que ha adoptado la región respecto a su aplicación. Estos problemas son especialmente tangibles en la Región Andina, donde los acuerdos existentes no se cumplen de manera eficaz y no se han buscado oportunidades para crear nuevos mecanismos.

La sección II hace un repaso de las CBM latinoamericanas. Comienza definiendo las CBM en líneas generales para describir posteriormente los retos de seguridad a los que se enfrenta actualmente América Latina y cómo estos problemas se ven agravados por malentendidos causados por la adquisición de armas y flujos ilegales de SALW. En tercer lugar, describe el desarrollo de las CBM en la región, poniendo un énfasis especial en las medidas que se centran en la adquisición de armas y el traspaso de SALW. En cuarto lugar, la sección analiza la forma en que las condiciones políticas de la región han determinado la eficacia de las CBM y cómo los Estados han creado y ejecutado los acuerdos. Por último, la sección se plantea el motivo de la gran diferencia existente en el grado de participación entre la Región Andina y el Cono Sur.² La sección III ofrece un análisis más pormenorizado de la “escalada” militar de Venezuela y las preocupaciones que ha suscitado en la región. La sección IV aporta los principales resultados y conclusiones del estudio.

Además de aclarar algunos acontecimientos recientes, este análisis también realiza una valoración más amplia del efecto que pueden tener las CBM en reducir el impacto de las adquisiciones de armas y las transferencias ilegales de armamento en las relaciones entre Estados, planteando para ello una serie de preguntas: ¿qué papel desempeñan las CBM en un clima político tan enconado y dividido como el que actualmente impera en la Región Andina?, ¿son capaces las CBM de salvar diferencias políticas insolubles como las que actualmente enfrentan a Venezuela con Colombia y EEUU?

II. Las CBM en América Latina

Una vez presentado el concepto de CBM, esta sección examina los tipos de problemas de seguridad a los que se enfrenta actualmente América Latina y cómo se ven agravados por la adquisición de armas y la transferencia ilegal de SALW. Posteriormente, analiza el desarrollo de las CBM en la región antes de analizar más detalladamente algunas medidas específicamente dirigidas a las adquisiciones de armas y las transferencias de SALW.

El control del armamento se divide en dos ramas principales que se diferencian en cuanto a su alcance y en los mecanismos que emplean: el control operativo o “suave” y el control estructural o control “duro”. El primero aspira a constituir una garantía respecto al carácter y objetivo de las actividades militares y el carácter de la defensa; abarca elementos como la asociación, las garantías mutuas y la transparencia militar y de seguridad.³ Entre las medidas específicas pueden incluirse: intercambio de información sobre actividades, capacidades y doctrinas militares; restricciones a determinadas actividades y capacidades militares; reuniones entre altos representantes de defensa; y

² América Latina se refiere a todos los países que se encuentran al Sur de Río Bravo, mientras que Sudamérica se refiere a aquellos que componen la Región Andina y el Cono Sur. la Región Andina está formada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, mientras que el Cono Sur se refiere a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

³ Z. Lachowski, “Confidence-and-Security Building Measures in Europe”, SIPRI Research Report, n° 18, Oxford University Press, 2004, p. 1. Véase también C. Bertram, “The Future of Arms Control, Part II, Arms Control and Technological Change: Elements of a New Approach”, *Adelphi Paper*, n° 146, International Institute of Strategic Studies, 1978.

programas de intercambio para personal y unidades militares.⁴ Las medidas de control “duro” de armamento, sin embargo, son una serie de acuerdos tangibles cuyo objetivo es reducir, prohibir y contener la adquisición, despliegue y proliferación de determinados tipos de armamento.

Las CBM se enmarcan dentro del control de armamento “suave”. Aunque no existe una definición detallada y consensuada de las CBM, la mayoría de las definiciones comparten que la aspiración de las CBM es reducir, dificultando el uso de la fuerza, el riesgo de cometer errores de cálculo o de comunicación que puedan desencadenar una guerra.⁵ Pueden incrementar la previsibilidad, fortalecer la estabilidad y mejorar la seguridad, así como abrir “vías de comunicación” entre adversarios, relanzar relaciones de seguridad que han alcanzado un *impasse*, mejorar los climas políticos y ayudar a forjar relaciones efectivas.⁶ En Europa, las CBM se han centrado en las necesidades y requisitos de cooperación y entendimiento entre los ejércitos. Sin embargo, en otras regiones como América Latina, se ha ampliado el concepto de CBM a esfuerzos dirigidos a abordar, junto con medidas militares, cuestiones no militares como son las amenazas medioambientales y delictivas. Este artículo se centra en aquellas CBM creadas para reducir la desconfianza y la tensión causadas por la adquisición y transferencia de armas.

Contextualización: amenazas “antiguas” y “nuevas” en América Latina

América Latina es una región que se enfrenta a una combinación de lo que habitualmente solemos referirnos de forma equívoca como amenazas a la seguridad “antiguas” y “modernas”. Por “antiguas” entendemos los conflictos y tensiones surgidos por disputas fronterizas y otras áreas de tensión entre Estados, mientras que por “modernas” amenazas a la seguridad nos referimos a cuestiones como las actividades internacionales de organizaciones delictivas y terroristas que amenazan de alguna manera la autoridad de un Estado. En ambos casos, la adquisición o la transferencia ilícita de armas es capaz de agravar las tensiones y provocar nuevos conflictos.

Desde el final de la Guerra Fría, han surgido en América Latina una serie de iniciativas para la cooperación económica y en materia de seguridad, así como para fomentar la integración regional. El gasto en defensa sigue siendo comparativamente reducido y ya se han resuelto la mayoría de las disputas fronterizas que en el pasado ocasionaron conflictos.⁷ A pesar de estos avances, América Latina sigue siendo una región en la que la adquisición de armas por un país puede tener consecuencias potencialmente desestabilizadoras en la seguridad de la región. La adquisición de armas por parte de otro Estado sigue siendo vigilada muy de cerca por los cambios potenciales en el equilibrio militar de la región que pudieran entrañar, mientras que los diferentes Estados habitualmente compran armamento a fin de evitar o responder a lo que perciben como desigualdades en sus capacidades militares. A modo de ejemplo, en 2005 aumentaron las tensiones entre Perú y Chile como consecuencia de la adquisición a EEUU de aviones de combate F-16 por parte de Chile.⁸

Durante la Guerra Fría, gran parte de los escritos sobre los efectos de las adquisiciones de armas en la seguridad regional se centraban en los grandes sistemas de armamento que podían alterar la capacidad militar de un Estado en relación con otro. Según Arnett,

⁴ Junta Interamericana de Defensa, “Summary of Military Confidence and Security Building Measures 1999”, septiembre 2000, www.jid.org/files/pdf/csbms/summary.pdf, p. 8.

⁵ Se puede encontrar una definición más detallada en J.J. Holst, “Confidence-building Measures: A Conceptual Framework”, *Survival*, vol. 25, n° 1, enero-febrero 1983.

⁶ M. Desjardins, “Rethinking Confidence-Building Measures”, *Adelphi Paper*, n° 307, International Institute of Strategic Studies, 1996, p. 5.

⁷ B. Arévalo de León, “Good Governance in Security Sector as Confidence Building Measures in The Americas: Towards Pax Democratica”, *DCAF*, Ginebra, 2002, p. 14.

⁸ “Peru: Government Unhappy over Chilean Arms Purchases”, *Latinews Daily*, 18/IV/2005, en <http://www.web.lexis-nexis.com>

“Tradicionalmente, se ha considerado que las armas contribuían a la estabilidad ‘estratégica’ o ‘de crisis’ si no provocaban guerras preventivas en momentos de crisis agudas”.⁹ Sin embargo, tras la Guerra Fría se ha prestado una creciente atención a los efectos desestabilizadores de las SALW. Esta cuestión es especialmente relevante en algunas partes de África, pero también lo es en América Latina, donde grupos ilegales armados con SALW han demostrado tener la capacidad de suponer un desafío militar para el Estado. Por tanto, las transferencias ilegales o clandestinas de SALW desde un determinado Estado tienen la capacidad de amenazar la seguridad de otro. Andrew Hurrell cita estos flujos ilegales de armas como uno de los inconvenientes del libre comercio y la liberalización, en contraste con el impacto supuestamente positivo que tienen al mejorar la seguridad y la prosperidad de una región, especialmente en el Cono Sur. Por tanto, según Hurrell, “La liberalización de los intercambios comerciales facilita todo tipo de flujos ilícitos, especialmente cuando la liberalización forma parte de una transferencia de poder más general del Estado al mercado. Estas actividades ilícitas pueden extenderse posteriormente hasta afectar las relaciones entre Estados.”¹⁰

El desarrollo de las CBM en América Latina

La primera medida que adoptó América Latina en el ámbito del control de armamento se enmarcaba dentro del control “duro”, más que en el “suave”. En 1967, el Tratado de Tlatelolco establecía la proscripción de armas nucleares en la región.¹¹ Sin embargo, los intentos posteriores de completar el Tratado de Tlatelolco y crear mecanismos de restricción para armas convencionales no lograron el mismo éxito y se malograron los intentos siguientes. Por ejemplo, la Declaración de Ayacucho de 1974 hacía referencia a la intención de contemplar la limitación del armamento. Sin embargo, el intento de 1978 de completar la declaración y concretar acuerdos de limitación de armamentos en toda la región no llegó a buen puerto. De manera similar, una conferencia que se celebró también en México en 1978 aspiraba a aplicar el espíritu del Tratado de Tlatelolco a las armas convencionales, aunque tampoco logró articular una solución al respecto.¹²

Tras el final de la Guerra Fría, la atención de los gobiernos de la región se desplazó hacia los mecanismos “suaves” de control de armamento. En 1994, se celebró en Buenos Aires la primera Conferencia Interamericana de Expertos sobre CBM de la región, a la que siguió una Conferencia Regional sobre CBM en Santiago en 1995.¹³ El conjunto de recomendaciones que emanaron de la reunión de Buenos Aires siguen siendo el principal punto de referencia del hemisferio en materia de CBM. Entre tanto, la Declaración de Santiago contenía un programa de acción para el hemisferio en el que se exigía que todos los países compartieran información sobre maniobras militares, participaran en el Registro de Armas Convencionales de la ONU (UNROCA) y en los mecanismos de notificación de Gastos Militares de la ONU, así como el fomento de intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa y la asistencia de observadores internacionales a sus maniobras militares.¹⁴ En 1998, la Conferencia de San Salvador

⁹ E. Arnett, “Technology and Military Doctrine: Criteria for Evaluation”, in W.T. Wander, E. Arnett y P. Bracken (eds.), *The Diffusion of Advanced Weaponry: Technologies, Regional Implications, and Responses*, American Association of the Advancement of Science, Washington DC, 1994, p. 6.

¹⁰ A. Hurrell, “Security in Latin America”, *International Affairs*, 74, 3, 1998, p. 540.

¹¹ Texto completo disponible en OEA,

<http://www.OEA.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.OEA.org/csh/english>

¹² Véase Departamento de Estado de EEUU, “Regional Arms Control Initiatives in Latin America and the Caribbean”, 30/VI/2003, <http://www.state.gov/t/pm/rls/fs/22054.htm>

¹³ En la página web de la OEA se puede encontrar una lista de las CBM en América Latina,

<http://www.OEA.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.OEA.org/csh/english>

¹⁴ Departamento de Estado de EEUU, “Regional Conferences on Confidence and Security Building Measures”, 2/VII/2003, <http://www.state.gov/t/pm/rls/fs/22249.htm>. Véase también S.T. Wezeman, “The Future of the United Nations Register of Conventional Arms”, SIPRI, Policy Paper nº 4, <http://editors.sipri.se/pubs/UNROCA.html>, y Naciones Unidas, “Reduction of Military Budgets”, Resolución de la Asamblea General 35/142 B, 12/XII/1980, <http://www.un.org/documents/ga/res/35/ares35.htm>

recomendaba un conjunto adicional de nuevas CBM. Los participantes pedían mejorar y ampliar la información remitida por los Estados a UNROCA y la creación de una metodología común para medir el gasto militar en la región. Por último, la Reunión de Expertos de Miami sobre CBM celebrada en 2003 ofrecía una hoja de ruta para nuevas CBM en el hemisferio. Su principal logro fue el reconocimiento de que, para resultar eficaces, las CBM latinoamericanas tenían que ampliar su enfoque más allá de las cuestiones en las que tradicionalmente se habían centrado las medidas europeas. Para ello, tenían que resolver tensiones fronterizas, reducir la presión sobre el gasto armamentístico, impulsar normas democráticas y fomentar un clima de confianza, transparencia y cooperación en el hemisferio. La conferencia también recomendaba institucionalizar permanentemente el proceso de creación de CBM a través de un foro de discusión.¹⁵

Como resultado de estas iniciativas, América Latina ha desarrollado una serie de acuerdos formales e informales en torno a las CBM. Los dos acuerdos más relevantes para limitar las tensiones causadas por la adquisición y transferencia ilegal de SALW son la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados de 1997 (Convención sobre Armas de Fuego de la OEA) y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales de 1999 (Convención sobre Transparencia de la OEA). El primer acuerdo se centra en mejorar la estabilidad y la responsabilidad militar, mientras que el segundo está dirigido a mejorar la seguridad interestatal y la prevención de delitos. Ambos acuerdos son legalmente vinculantes para las partes.

La Convención sobre Armas de fuego de la OEA fue abierta a la firma en noviembre de 1997 y se empezó a aplicar en julio de 1998. La convención exige que los Estados Parte redacten leyes sobre la importación, exportación y monitorización de armas de fuego, munición, explosivos y materiales relacionados, junto con mecanismos para su aplicación.¹⁶ En concreto, la convención facilita el intercambio de información sobre los movimientos que realizan los traficantes de armas, exige la creación de controles básicos de las exportaciones y promueve la prestación de ayuda legal y técnica en la medida en que la necesiten los Estados Parte.¹⁷ A diferencia de la Convención sobre la Transparencia de la OEA, en la Convención sobre Armas de Fuego participan 26 partes, lo que representa aproximadamente al 75% de los Estados miembros de la OEA. Solo faltan por ratificar la convención pequeños países, además de EEUU y Canadá.¹⁸

La Convención sobre Transparencia de la OEA se adoptó en junio de 1999. Se inspira en el UNROCA, un mecanismo creado en 1991 que invita a los gobiernos a compartir información sobre cualquier importación y exportación de las siete categorías de principales armas convencionales. Sin embargo, la Convención de la OEA es un instrumento más desarrollado en el sentido de que los requisitos de notificación abarcan también tanto las adquisiciones como las importaciones locales. Además, los Estados deben notificar cualquier adquisición en el plazo de 90 días de su incorporación a las fuerzas armadas.¹⁹ La Convención sobre Transparencia de la OEA entró en vigor el 21 de noviembre de 2002, 30 días después de que el sexto país de la OEA la ratificara. Veinte de los 34 Estados miembros de la OEA la han firmado, aunque según los datos

¹⁵ Departamento de Estado de EEUU (véase nota 14), p. 3.

¹⁶ M. Schroeder, "Small Arms, Terrorism and the OEA Firearms Convention", FAS Occasional Paper, nº 1, marzo 2004, http://www.fas.org/asmp/campaigns/smallarms/OEA_Firearms_Convention.html, p. 15.

¹⁷ Schroeder (véase nota 16), p. 4.

¹⁸ OEA, "A-63: Inter-American Convention Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives, and Other Related Materials", OAS Department of Legal Affairs and Services, <http://www.OEA.org/juridico/english/sigs/a-63.html>

¹⁹ Wezeman (véase nota 14), p. 22.

más recientes solo 10 de ellos la han ratificado.²⁰

Las condiciones políticas en América Latina

A pesar de los avances en el desarrollo de las CBM en América Latina, sigue habiendo problemas que limitan la eficacia de su aplicación. Esto puede observarse si se aplican a América Latina algunas de las lecciones aprendidas en el proceso de desarrollo de CBM en Europa. Por supuesto, hay que ser cautos al comparar los contextos europeo y latinoamericano, aunque resulta útil realizar una comparación con la experiencia europea, puesto que este estudio se centra en medidas creadas para limitar las consecuencias negativas de la adquisición y la transferencia ilícita de armas. En este ámbito concreto, Europa ha servido de inspiración para que otras regiones desarrollasen posteriormente iniciativas en materia de CBM.²¹ Las lecciones aprendidas de la experiencia europea pueden agruparse en dos categorías: (1) las condiciones políticas objetivas necesarias para la creación de CBM eficaces; y (2) el enfoque que deben adoptar los Estados en el momento de aplicarlas.

El potencial para crear CBM eficaces depende de la existencia de condiciones especiales de índole económica, militar y política. A este respecto, la experiencia europea indica que la creación de CBM eficaces depende en gran medida de dos factores principales: (1) la estabilidad y previsibilidad en una determinada región; y (2) la existencia de una cultura política compartida entre los Estados en cuestión.

Para garantizar la responsabilidad de los gobiernos y la previsibilidad de su adhesión a los acuerdos es necesario que los gobiernos y las relaciones entre Estados sean estables y previsibles. Cuando estas condiciones no están presentes, hay una tendencia a cuestionar la forma en que los Estados aplican los acuerdos y una mayor probabilidad de fraude. Ejemplo de ello es el escaso nivel de compromiso, para algunos incluso de fraude, en la Unión Soviética durante el período 1975-1985 en cuanto al Acta final de Helsinki de 1975 sobre CBM en Europa.²² Es importante contar con regímenes democráticos sólidos puesto que tienden a institucionalizar los acuerdos alcanzados a escala intergubernamental. Por contra, los regímenes en los que la democracia no existe o es muy débil pueden tomar decisiones con mayor facilidad, pero en detrimento de una aplicación de los acuerdos coherente y consecuente. Además, un bajo nivel de capacidad estatal permite que grupos criminales se involucren en actividades ilegales que incluyan la violencia social, actos delictivos relacionados con las drogas o la insurgencia armada. Como se ha planteado anteriormente, estos retos transnacionales también puede contribuir a perpetuar las tensiones entre Estados e impedir el desarrollo de las CBM.

A pesar de los avances significativos de los últimos años, la estabilidad y la previsibilidad no son factores que estén presentes en toda América Latina. Determinadas zonas de algunos países carecen de presencia estatal, predominan las democracias frágiles y en muchas zonas la amenaza de un retorno a regímenes militares. En la región se prodiga un modelo común de gobiernos democráticos débiles y, en algunos casos, fallidos. En los últimos años, podemos citar el ejemplo de Perú, Bolivia, Ecuador y, en cierta medida, Venezuela, lo que engloba prácticamente toda la Región Andina.²³ En la mayoría de los

²⁰ Wezeman (véase nota 14), p. 22, y OEA, "A-64: Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions", OAS Department of Legal Affairs and Services, <http://www.OEA.org/juridico/english/sigs/a-64.html>

²¹ Lachowski, (véase nota 3), p. 188.

²² Lachowski (véase nota 3), pp. 11-12.

²³ En Ecuador, Lucio Gutiérrez, responsable de orquestar el golpe de 2000 contra el Presidente Jamil Mahuad, fue elegido presidente en 2003. En abril de 2005, el Congreso de Ecuador depuso a Gutiérrez de su cargo. En Bolivia, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada dimitió en octubre de 2003 tras dos meses de disturbios y huelgas. Sánchez de Lozada fue sustituido por Carlos Mesa, quien también presentó su dimisión en junio de 2005. El Presidente peruano Alejandro Toledo es el presidente más impopular de la región y tiene dificultades para concluir su periodo presidencial. En su país, una muchedumbre popular linchó a un alcalde,

países latinoamericanos, las CBM se acuerdan en reuniones presidenciales que implican compromisos personales entendidos como “políticas gubernamentales” en lugar de “políticas estatales”. Quienes participan en las reuniones sobre CBM suelen constituir un grupo limitado de funcionarios que no cuentan con los fondos suficientes para financiar las propuestas. Por su parte, el ejecutivo suele adolecer de falta de capacidad para aplicar las nuevas directivas.²⁴ También existe el riesgo de despertar un sentimiento nacionalista, que suele intentar por todos los medios movilizar la opinión pública para exigir un mayor papel político o insistir en la militarización y el rearme, como sucedió en Perú con el Presidente Alberto Fujimori.²⁵

En zonas caracterizadas por culturas políticas antagónicas, existe el riesgo de que las divergencias limiten el impacto potencial de las CBM. Puede argumentarse que EEUU ha adoptado políticas sobre el control de armamento y desarme que difieren sustancialmente de las que aspiran a lograr los países de América Latina. Concretamente, la política estadounidense del actual gobierno Bush ha dado un pronunciado giro en el que al evaluar las amenazas se concede una mayor importancia a las intenciones de un Estado que a su capacidad real. Por ello, la política estadounidense no se rige por el hecho de que un país posea determinados sistemas de armamento en sí, sino por el tipo de gobierno que los posee. De hecho, se le da una menor importancia a los acuerdos multilaterales que se aplican por igual a todos los países que a las políticas centradas en países concretos o situaciones que EEUU considera amenazantes.

Esta política representa un cambio respecto a las aspiraciones del gobierno de Clinton. Cuando en 1997 Clinton anunció la revisión de la política sobre la exportación de armas a América Latina, el gobierno de EEUU afirmaba su “compromiso de fomentar la prevención y resolución de conflictos y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (CSBM), así como medidas de control de armamento que contribuyan a la estabilidad en la región”.²⁶ En abril de 2005, cuando se le preguntó sobre la reciente adquisición de armas por parte de Venezuela, Brasil, Chile y Colombia, el secretario de Defensa de EEUU, Donald Rumsfeld, respondió: “una cosa es un país democrático y pacífico que, por cualesquiera razones, desea poseer determinado tipo de capacidades,... pero otra cosa bien distinta es que un país adquiera 100.000 AK-47, ante lo cual debemos preguntarnos qué uso les van a dar”.²⁷ Por tanto, valorar si la adquisición por parte de Venezuela de Kalashnikov puede o no tener un impacto negativo en la región tiene poco que ver con las armas en sí, y mucho que ver con el tipo de gobierno en Caracas y con la política de EEUU respecto a dicho gobierno. La posición de EEUU también se refleja en su incapacidad de desempeñar un papel activo a la hora de apoyar las diferentes iniciativas sobre CBM en la región. Por ejemplo, la actual administración estadounidense no ha ratificado la Convención sobre Armas de Fuego de la OEA.

El principal problema que plantea la política estadounidense es que otros Estados solo

mientras que en Bolivia otro alcalde era linchado y quemado. Por último, en Venezuela, el Presidente Hugo Chávez fue derrocado en abril de 2002. Sin embargo, las críticas internas al golpe, especialmente dentro de América Latina, unido al apoyo de sus seguidores, devolvieron a Chávez al poder cuando solo habían transcurrido dos días. Véase M. Shifter, “Breakdown in the Andes”, *Foreign Affairs*, vol. 83, nº 5, septiembre-octubre 2004, pp. 126-138, y *The Economist*, “How Alejandro Toledo Became Latin America’s Least Popular President”, 8/VII/2004, http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=2906018

²⁴ R. Diamint, “Security Challenges in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. XXIII, nº 1, 2004.

²⁵ S. Bowen y J. Holligan, “The Imperfect Spy: The Many Lives of Vladimiro Montesinos”, Lima, PEISA, 2003.

²⁶ “Report on the Security Needs of Latin America and the Impact of Lifting the Existing US Ban on High Technology Sales to the Region”, Secretary of State in consultation with the Secretary of Defense, 25/VI/1998, <http://ciponline.org/facts/hitechrp.htm>

²⁷ A. Oppenheimer, “Rumsfeld Needs an Even-Handed Approach to Arms”, *Miami Herald*, 10/IV/2005, en <http://www.web.lexis-nexis.com>

puedan compartir dicha política en la medida en que compartan (o se les convenza de que lo hagan), la opinión de EEUU sobre qué Estados han de suscitar su preocupación. Además, esta política refleja una perspectiva determinada sobre la legitimidad de interferir en los asuntos internos de otros Estados. Presupone que, a la hora de adquirir armamento, se puede confiar en unos Estados y en otros no. Esta posición implica el derecho a inmiscuirse en cuestiones que otros Estados de la región consideran un derecho soberano del gobierno de cada país. En general, los Estados latinoamericanos siguen suscribiendo la definición tradicional de la soberanía nacional y ven con desaprobación la injerencia en los asuntos internos de otro Estado.

El enfoque latinoamericano hacia las CBM

El conjunto de experiencias europeas aporta tres lecciones importantes a América Latina y otras regiones respecto al enfoque más eficaz que los Estados pueden adoptar a la hora de crear y aplicar CBM. La primera es que las CBM no deben emplearse como mecanismo para resolver problemas de democracias débiles y Estados en conflicto. La segunda es que es importante evitar incluir cuestiones tanto militares como no militares en las CBM sin haber antes atendido al proceso con la formulación de objetivos concretos. Por último, hay que maximizar la flexibilidad evitando formalizar acuerdos legales demasiado estrictos y haciendo énfasis en acuerdos políticamente vinculantes. A los países latinoamericanos todavía les queda gran parte de la lección por aprender a este respecto.

En primer lugar, América Latina se enfrenta actualmente a las dificultades que plantea tratar las CBM como un medio para resolver los problemas de democracias débiles y Estados en conflicto. Mientras que las CBM europeas fueron concebidas para dar respuesta a las graves amenazas existenciales de la Guerra Fría, en América Latina el motor que ha impulsado su creación ha sido la necesidad de democratizar las fuerzas armadas tras décadas de gobiernos autoritarios.²⁸ Las instituciones del sector de la seguridad de América Latina y sus respectivos acuerdos internacionales siguen marcados por la impronta de haber sido redactados bajo regímenes autoritarios.²⁹ En el contexto latinoamericano, es legítimo considerar el desarrollo de un buen gobierno como una CBM necesaria.³⁰ Sin embargo, las CBM no han sido creadas necesariamente para poder hacerlo con eficacia. Además, dados los amplios objetivos de las CBM en esta región, se ha concedido poca importancia a la mejora de las relaciones entre los países.

En segundo lugar, América Latina ha intentado incorporar cuestiones tanto de índole militar como no militar en las primeras etapas, lo que ha conllevado el fracaso de crear CBM de forma selectiva. Las CBM tienen que estar orientadas a lograr objetivos concretos para no perder el enfoque y la capacidad necesaria para mejorar las relaciones militares. Las CBM sudamericanas se han estructurado en torno al reconocimiento de los peligros que plantean las “nuevas amenazas a la seguridad” que han surgido como consecuencia del debilitamiento del Estado, la falta de ambición política, la debilidad del Estado de derecho y un elevado nivel de delincuencia y violencia internas. Las dificultades de garantizar una presencia estatal institucionalizada y creíble en todos los ámbitos de cada país han hecho surgir una demanda de cooperación internacional en la región para atajar estos peligros transnacionales. Sin embargo, estas CBM constituyen una preparación para eventuales amenazas extraregionales, en lugar de medidas para mejorar las condiciones de seguridad interestatales. Esto impone limitaciones al empleo de las CBM en América Latina, a pesar de la existencia de tensiones concretas entre países.³¹ Al mismo tiempo, este enfoque amplio se traduce en que todo el proceso de

²⁸ Arévalo de León (véase nota 7), p. 14.

²⁹ Arévalo de León (véase nota 7), p. 2.

³⁰ Arévalo de León (véase nota 7), p. 15.

³¹ Arévalo de León (véase nota 7), p. 3.

creación de medidas para reforzar la seguridad se verá lastrado por una falta de progreso en la esfera militar.³²

Por último, la debilidad de las instituciones y los gobiernos latinoamericanos ha hecho que estos países pongan énfasis en la creación de acuerdos firmes y *legalmente vinculantes*. Por ejemplo, tanto la Convención sobre Transparencia como la de Armas de Fuego de la OEA son legalmente vinculantes para las partes. Por ello, estos acuerdos carecen de la flexibilidad que permite que los países se adapten a nuevas situaciones de peligro. Las CBM resultan más eficaces cuando forman parte de acuerdos *políticamente vinculantes* que reduzcan la posibilidad de que los países queden atrapados en acuerdos obsoletos que no reflejan las preocupaciones actuales en materia de seguridad. Con todo, América Latina también debería aprender que la voluntad política, cuando existe, puede dar lugar a un mayor sentimiento de compromiso y pertenencia en los acuerdos.³³

Avances desiguales en el ámbito de las CBM

El Cono Sur ha creado un conjunto de acuerdos bilaterales distintos y separados de aquellos aplicados a toda la región. La creación de un nuevo ambiente para la cooperación en materia de seguridad puede apreciarse en una serie de acuerdos bilaterales firmados entre Chile y Argentina, Argentina y Brasil y Chile y Brasil, así como en mecanismos en los que se incluye a otros países de la región.³⁴ El más tangible de todos ellos es el Instrumento de Información Estandarizada sobre Gastos Militares presentado a petición de los gobiernos de Argentina y Chile.³⁵ La Comunidad de Naciones Andinas (CNA) ha examinado la posibilidad de adoptar un mecanismo similar, aunque no se ha concretado ninguna medida al respecto.³⁶

También, existe una marcada diferencia entre el grado de éxito alcanzado por las CBM en el Cono Sur y en la Región Andina. Por ejemplo, tan solo un 25% de los informes anuales que los países latinoamericanos remiten a UNROCA son exactos, y estos corresponden generalmente a los países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile.³⁷ El restante 75% de los informes son contradictorios puesto que indican que no se han producido transferencias, cuando los datos de los proveedores indican lo contrario.³⁸ Los beneficios derivados de la Convención sobre Armas de Fuego de la OEA tampoco son uniformes a lo largo de la región. Por ejemplo, en un reciente estudio llevado a cabo por la Convención se descubrió que los cuerpos de seguridad de Colombia se mostraban insatisfechos con el grado de cooperación que recibían por parte de países vecinos.³⁹

El éxito desigual de las CBM se explica en parte por la distribución irregular de las amenazas a la seguridad en el hemisferio. El Cono Sur y la Región Andina comparten las mismas presiones de seguridad impuestas por las denominadas “nuevas amenazas”, pero el grado de intensidad difiere sustancialmente, dado que afecta con mayor intensidad a los países andinos, lo que alimenta las tradicionales disputas entre Estados.

³² Lachowski (véase nota 3), pp. 190-191.

³³ Lachowski (véase nota 3), p. 190.

³⁴ Arévalo de León (véase nota 7), p. 13.

³⁵ T. Sheetz, “Una evaluación del documento cepalino: metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, nº 1-2, pp. 107-121.

³⁶ OEA, “Reunión de Expertos sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad”, Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, Comisión de Seguridad Hemisférica, OEA/Ser. G, CP7CHS-528/02, rev. 3, 28/I/2003, p. 3.

³⁷ Perú es el único país de las regiones andinas que entrega información precisa a UNROCA, Véase M. Radsek, “Examinando la transparencia de América del Sur en Materia de Adquisiciones de Armas: la política de Información de los Estados Suramericanos Frente al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas”, Institut für Iberoamerika-Kunde, Alemania, pp. 217-218. Venezuela solo ha aportado datos al registro de la ONU en dos ocasiones (en 1998 y en 2003), mientras que Colombia solo lo ha hecho una vez (en 1993).

³⁸ Radsek (véase nota 37), pp. 217-218.

³⁹ Schroeder (véase nota 16), p. 27.

Además, el mayor grado de capacidad estatal en el Cono Sur se traduce en que la región se ve menos afectada por los efectos desestabilizadores de grupos criminales y dispone de mayor capacidad para aplicar los acuerdos que ha alcanzado.

El diferente grado de integración económica entre ambas regiones explica en gran parte esta disparidad en los niveles de éxito de las CBM. La creación de iniciativas de cooperación en materia de seguridad en el Cono Sur cuenta con el apoyo del acuerdo para la integración económica MERCOSUR.⁴⁰ La liberalización económica y el aumento del grado de interdependencia afectan al entorno de la seguridad de distinta forma. Concretamente, fomentan nuevos conceptos de interés e identidad entre los grupos sociales y los actores políticos. “El regionalismo económico institucionalizado es importante para la seguridad no solo porque los enfrentamientos resultan demasiado costosos de acuerdo con cierta medida abstracta, sino también porque fomenta los procesos de socialización y creación de redes gracias a los cuales puede ir variando la definición de intereses e identidades, modificando los valores de los miembros y las formas en que se interpretan los costes/beneficios y los actos racionales”.⁴¹

En resumen, las democracias débiles y la escasa capacidad institucional de América Latina han creado un ambiente inestable e impredecible para el desarrollo de CBM en la región. La búsqueda por parte de EEUU de políticas de control de armamento y seguridad colectiva no ayuda a mejorar la situación, dada su marcada divergencia con el resto de la región. Además de estas condiciones desfavorables, la eficacia de las CBM latinoamericanas también se ve dificultada por el enfoque que ha adoptado la región respecto a su desarrollo. América Latina ha intentado usar las CBM como un mecanismo para resolver los problemas de democracias débiles y Estados en conflicto, en lugar de abordar el proceso de las CBM centrándose en objetivos concretos.

III. Las adquisiciones de armas por Venezuela en 2005

La limitada capacidad de las CBM latinoamericanas, en especial las de la Región Andina, pueden percibirse en las recientes disputas en torno a la adquisición de armas por parte de Venezuela. Esta sección analiza dichas adquisiciones: describe los equipos que se han adquirido, los motivos de la compra y las preocupaciones que han generado en la región. Concretamente, analiza el papel de las CBM a la hora de resolver las tensiones en torno a estas adquisiciones.

Durante la primera mitad de 2005, Venezuela firmó cuatro importantes contratos o acuerdos para la importación de armas y se ha comentado que además había considerado otros varios contratos más. Los acuerdos incluían un contrato valorado en 170 millones de dólares por la compra de 12-24 aviones ligeros de ataque Super Tucano brasileños en febrero de 2005,⁴² así como dos contratos por un valor combinado de 200 millones de dólares por la compra de 15 helicópteros firmado en febrero y junio de 2005.⁴³ Además, Venezuela firmó un acuerdo en marzo de 2005 con España para la compra de 12 aeronaves C-295, 10 de transporte y dos de vigilancia.⁴⁴ Venezuela también está adquiriendo cuatro buques patrulleros, cuatro corbetas y varios cargueros a

⁴⁰ D. Flandes, “Institution Building in Mercosul's Defense- and Security-Sector Reform (II). The Common Containment of Transnational Security Threats”, Institut für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapiere des IIK, nº 22, octubre 2004.

⁴¹ Hurrell (véase nota 10), p. 538.

⁴² J. Forero, “Arms Buying by Venezuela Worries US”, *New York Times*, 15/II/2005. p. 14.

⁴³ “Russia to Supply Military Helicopters to Venezuela”, ITAR-TASS, 11 Jun. 2005, en <http://www.web.lexisnexis.com>. Se espera que Venezuela realice pedidos por un total de 33 helicópteros durante 2005.

⁴⁴ M. Aguera, “Spain Draws Fire for Sale of Material to Venezuela”, *Defence News*, 25/IV/2005, p. 13.

España.⁴⁵ Se cree que el valor total de estos acuerdos asciende a aproximadamente 1.700 millones de dólares.⁴⁶ Por último, Venezuela ha firmado un acuerdo para la adquisición de 100.000 fusiles de asalto AK-103/AK-194 de 7,62 mm a Rusia. Este acuerdo también puede incluir la licencia para la fabricación de fusiles adicionales en Venezuela.⁴⁷ Desde 2001, circulan rumores sobre la posible compra por parte de Venezuela de MiG-29.⁴⁸ Las especulaciones sobre este acuerdo llegaron a su punto álgido durante la visita de Chávez a Rusia en noviembre de 2004, aunque dirigentes venezolanos posteriormente restaron importancia a la posibilidad de que se produjera tal venta.⁴⁹ Más recientemente, han circulado informes según los cuales Venezuela ha desviado su atención de los MiG y se muestra ahora interesada en adquirir aeronaves de combate Su-27 o Su-35, también a Rusia.⁵⁰ Además, hay informes que indican que Venezuela está instalando una red de radares a lo largo de sus fronteras con Colombia utilizando tecnología alemana, china o ucraniana.⁵¹ Parece que Venezuela se está planteando adquirir aeronaves EMB-145 a Brasil y vehículos acorazados a Austria, Bélgica, Suiza o el Reino Unido.⁵² Por último, se ha anunciado que Venezuela ha contratado a una empresa belga para actualizar su flota de aviones de combate F-16⁵³ y ha firmado un contrato por valor de 7,5 millones de dólares con una empresa israelí, Rafael, para equipar sus aeronaves con misiles aire-aire Python IV.⁵⁴

Estas últimas decisiones de compra por parte de Venezuela pueden relacionarse con varios factores: (a) los debates producidos en la primera mitad de 2005 sobre un cambio en la doctrina militar venezolana; (b) el mal estado en que se encuentran las fuerzas armadas de Venezuela y el deterioro de la seguridad a lo largo de la frontera con Colombia; y (c) el intento de Venezuela de diversificar sus fuentes de suministro de equipamiento militar más allá de EEUU.

Puede que el factor más relevante sea el probable cambio en la doctrina militar venezolana. Este cambio se ve sustentado por la percepción de que la revolución venezolana es vulnerable a un ataque por parte de EU y que, por tanto, Venezuela debe estar preparada para defenderse, como lo hizo Cuba en Bahía de Cochinos en 1961.⁵⁵ Según el secretario del Consejo de Defensa Nacional de Venezuela, el General Melvin López, la nueva doctrina se centrará en una "guerra asimétrica" basada en el uso de tácticas de guerrilla y la participación de la población en general.⁵⁶ Aunque la doctrina de la seguridad nacional venezolana se ha concentrado históricamente en repeler una invasión militar de Colombia con tácticas convencionales, esta nueva doctrina requiere

⁴⁵ "Zapatero asegura que la venta de armas a Chávez no puede ofender porque beneficia a los pueblos", *El Mundo*, 30/III/2005, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/03/30/espana/1112166166.html>

⁴⁶ "Venezuela: Summit backs Chávez", *Latinews Daily*, 30/III/2005, <http://www.web.lexis-nexis.com>

⁴⁷ "Venezuelans Buying and Planning to License-produce AK-103s and AK-104s", *Flash News*, 6/XII/2004, <http://www.fav-club.com/flash/fn35.htm>

⁴⁸ "Venezuela Renews Interest in MiG-29s", *Air Forces Monthly*, julio 2004, p. 14.

⁴⁹ "Purchase of Russian Weapons Not for Arms Race: Venezuela", *Xinhua News Agency*, 9/XI/2004, http://news.xinhuanet.com/english/2004-11/09/content_2193752.htm

⁵⁰ "More Details on Venezuelan Interest in Sukhoi Fighters", *Flash News*, 10/V/2005, <http://www.favclub.com/flash/fn38.htm>

⁵¹ "Venezuela to Install Radar Network on Frontier", *Forecast International Government & Industry Group*, 13/XII/2004, <http://emarketalerts.forecast1.com>

⁵² "Venezuela Interested in Embraer Surveillance Aircraft", *O Estado de S. Paulo*, 22/III/2005, en <http://emarketalerts.forecast1.com>, and Webb-Vidal, A., "Venezuela Seeks Arms Edge over Colombia", *Financial Times*, 26/VI/2004, p. 5.

⁵³ "Venezuela Air Force Selects SABCA for F-16 Airframe Overhaul", *Forecast International Government & Industry Group*, 6/II/2004, <http://emarketalerts.forecast1.com>

⁵⁴ "Python IV AAMs for Venezuelan Air Force", *Flash News*, 30/V/2003, <http://www.fav-club.com/>

⁵⁵ "Las armas de Chávez", *Semana*, 9/II/2005, <http://semana.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=84641>

⁵⁶ "Chávez Arming to Fight Attack by US", *Miami Herald*, 12/II/2005, p. 1.

una respuesta asimétrica y de baja intensidad frente a fuerzas de invasión de EEUU.⁵⁷ El plan conlleva fortalecer el aparato militar del país y la adquisición a otros países forma parte de este esfuerzo.⁵⁸ Además, Venezuela está incrementando el tamaño de sus unidades militares en todo el país, mejorando así el estado de preparación tanto de las unidades regulares como de las de la reserva, y actualizando todo su equipamiento y material militar.⁵⁹ Entre estos planes también figura la creación de unidades de milicia conocidas como Unidades de Defensa Popular (UDP).⁶⁰

Tras varios años de recortes presupuestarios, las fuerzas armadas de Venezuela cuentan con un equipamiento muy deficiente. El gasto militar en Venezuela descendió de un 1,7% del PIB en 2001 a un 1,3% en 2003. Según un informe independiente, sus fuerzas armadas son una “estructura hueca” tan debilitada por los recortes presupuestarios que las patrullas de las regiones fronterizas suelen carecer de uniformes, botas, cascos, chalecos antibalas y municiones. El ejército es más reducido de lo que se reconoce y parte de su equipamiento no puede usarse con eficacia.⁶¹ El plan es sustituir la flota actual de aeronaves Alenia G-222 con los C-295 adquiridos a España. En 1985 se adquirieron ocho G-222, aunque debido en gran parte al alto coste de su mantenimiento tan solo uno de ellos permanece operativo.⁶² Por otra parte, durante los últimos dos años, varios incidentes han desestabilizado las relaciones entre Venezuela y su vecina Colombia, como consecuencia de la extensión del conflicto interno colombiano (dichos acontecimientos se comentan a continuación más pormenorizadamente). Por tanto, los helicópteros rusos, por ejemplo, tienen el objetivo de incrementar la capacidad militar de Venezuela para intervenir en zonas limítrofes con Colombia.⁶³

Simultáneamente, las recientes adquisiciones reflejan un intento de diversificar los proveedores del ejército venezolano más allá de su tradicional proveedor principal, EEUU. Las relaciones entre Washington y Caracas han seguido deteriorándose en los últimos años, ante lo cual Chávez ha considerado importante cambiar de proveedor de material militar.⁶⁴ La flotilla de aviones de combate venezolana se compone fundamentalmente de F-16 de fabricación estadounidense. Para seguir teniendo acceso a las piezas de recambio de los mismos se depende de la buena voluntad de la Casa Blanca.⁶⁵ En febrero de 2005, Chávez acusaba a EEUU de retrasar la entrega de piezas de recambio para los F-16 de su país.⁶⁶

Los críticos de Chávez han tratado de imputarle unos motivos menos benévolos para la reciente adquisición de armamento. Algunos afirman que las adquisiciones son un intento más del gobierno venezolano de distraer al pueblo de los problemas internos y despertar un sentimiento patriótico. Según Román Ortiz, catedrático de la Universidad de Los

⁵⁷ “Venezuela: A New Security Doctrine”, *Stratfor*, Premium Global Intelligence Brief, 7/II/2005, <http://www.stratfor.com/>

⁵⁸ “Chávez’s Plans for ‘Integral Defence’”, *Latin American Security & Strategic Review*, SSR-05-02, febrero 2005, pp. 6-7.

⁵⁹ “Chávez’s Plans for ‘Integral Defence’” (véase nota 58).

⁶⁰ “Chávez’s Plans for ‘Integral Defence’” (véase nota 58) y “Venezuela: A New Security Doctrine” (véase nota 57). Chávez has subsequently announced that a military reserve force of 1.5 million Venezuelans will be trained in order “to defend, with the people, the sovereignty and greatness of this land”. See Sarah Wagner “Venezuela to Create Military Reserve Force of 1.5 Million”, *Venezuela Analysis*, 4/IV/2005, <http://www.venezuelanalysis.com/print.php?newsno=1572>

⁶¹ C. Coello, “Analysis: Chávez Buys Russian Military Equipment”, *United Press International*, 21/X/2004, <http://www.web.lexis-nexis.com>

⁶² “Further Details on Venezuelan Air Force C-295 Procurement” (véase nota 50).

⁶³ “Las armas de Chávez” (véase nota 55).

⁶⁴ Un elemento clave del plan de modernización del gobierno de Venezuela es “la creación de una red más amplia de proveedores de equipos cuya meta es, según algunos analistas, evitar la dependencia de EEUU”. Véase J. Higuera, “Colombia, US worried by Venezuelan Build-up”, *Jane’s Defence Weekly*, 23/III/2005, p. 8.

⁶⁵ “Las armas de Chávez” (véase nota 55).

⁶⁶ P. Markey, “Venezuela’s Chávez Clashes with US over F-16 Parts”, *USA Today*, 14/II/2005, p. 6.

Andes, Chávez intenta “adquirir poderío militar para sostener su proyecto ideológico... una falsa percepción de superioridad podría ayudar a Chávez en su búsqueda de una política exterior más agresiva”.⁶⁷ La oposición y algunas organizaciones de derechos humanos perciben las UDP como un instrumento de control político interno más que como una respuesta a una amenaza militar real procedente del exterior.⁶⁸

La preocupación colombiana: “antiguas” y “nuevas” amenazas

Independientemente de las razones tras las adquisiciones venezolanas, las reacciones a las que han dado lugar, especialmente en Colombia, reflejan amenazas a la seguridad tanto “antiguas” como “nuevas”. En primer lugar, hay quien advierte de que la adquisición por parte de Venezuela de nuevos sistemas de armamento, concretamente de fragatas a España y, probablemente, de MiG-29 a Rusia, tendrá un efecto desestabilizador sobre el equilibrio militar de la región y dar lugar a una carrera armamentística. Más aún, hay quien ha expresado su preocupación de que la transferencia y la fabricación bajo licencia de grandes cantidades de fusiles rusos resultarán en una cascada de excedentes de armas que pasará a manos de grupos armados ilegales de Colombia.

En octubre de 2004, al parecer la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Colombia pidió que Naciones Unidas investigara las supuestas adquisiciones de armamento venezolanas a Rusia, mencionando las potenciales consecuencias que tendrían sobre el equilibrio del poder en la región.⁶⁹ A finales de noviembre de 2004, ante la existencia de nuevos informes que afirmaban que Venezuela había comenzado a adquirir MiG-29, los legisladores colombianos convocaron a los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de Colombia para que respondieran a cuestiones relativas a los riesgos que planteaba la acumulación de armamento por parte de Venezuela.⁷⁰

Las preocupaciones de Colombia sobre el equilibrio de poder en la región se han centrado principalmente en la supuesta adquisición de aviones de combate a Rusia, mientras que la compra de helicópteros rusos no ha planteado demasiadas preocupaciones. De acuerdo con el analista de defensa Alfredo Rangel, Colombia ha exigido a Chávez una mejor protección de sus fronteras, y los helicópteros permitirían una mayor vigilancia. Sin embargo, los MiG-29 serían percibidos como un acto hostil hacia Colombia.⁷¹ También ha supuesto un motivo de preocupación la adquisición a España de corbetas. El ex presidente colombiano Andrés Pastrana ha advertido de que Venezuela podría enviar patrulleras a las aguas territoriales que reclama en el Golfo de Venezuela, disputa que estuvo a punto de estallar en guerra en 1987.⁷²

A pesar de los intentos del gobierno colombiano de minimizar la importancia estratégica de las adquisiciones de armamento por parte de Venezuela, hay muestras reales de inquietud respecto a los posibles efectos que tendrían en el equilibrio militar entre ambos países. En abril de 2005 el por entonces ministro de Defensa colombiano, Jorge Alberto Uribe, admitía que Colombia “no se sentía cómoda” viendo cómo se fortalecía la “maquinaria militar de Venezuela”.⁷³ También en abril, se dijo que Uribe había expresado una profunda inquietud en un comunicado confidencial remitido al Senado de Colombia. El ministro de Defensa recalaba, “no puede negarse que la intensificación militar de

⁶⁷ “Las armas de Chávez” (véase nota 55).

⁶⁸ “Chávez’s Plans for ‘Integral Defence’” (véase nota 58).

⁶⁹ Coello (véase nota 61).

⁷⁰ A. Webb-Vidal, “Chávez Goes Shopping for Guns and MiGs as Colombia Looks on Nervously”, *Financial Times* (USA Edition), 30/XI/2004, p. 2.

⁷¹ Webb-Vidal (véase nota 70).

⁷² A. Cala y J. de Cordoba, “Arms Deals Strain Madrid-US Ties: Spain’s Sales to Colombia, Venezuela put Rapport with Washington at Risk”, *Wall Street Journal*, 5/IV/2005, p. 16.

⁷³ “Colombia Upset at Venezuela”, *Federal News Radio*, 11/IV/2005, <http://www.federalnewsradio.com/index.php?nid=25&sid=249463>

Venezuela acentúa el desequilibrio militar de la Región Andina”.⁷⁴

También se ha prestado una atención especial a la compra de fusiles a Rusia. Quienes afirman que estas armas tienen un efecto desestabilizador no lo hacen por su posible impacto sobre el equilibrio militar de la región, que probablemente sea mínimo, sino por la posibilidad de que los excedentes acaben en manos de grupos rebeldes ilegales en Colombia. Desde que Chávez accedió al poder, se han producido repetidas acusaciones de que su gobierno ayuda activamente a las operaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), proporcionándoles armas y logística o refugio en Venezuela.⁷⁵ En 2001 un informe de la agencia de inteligencia colombiana (Departamento Administrativo de Seguridad, o DAS) sobre el tráfico de armas de las FARC afirmaba que “los subversivos colombianos contaban con el apoyo de organizaciones del gobierno de Venezuela”.⁷⁶

Sea como fuere, un estudio reciente llevado a cabo por RAND afirma que, aunque es posible que personas favorables a las FARC y el ELN dentro del ejército de Venezuela les hayan suministrado armas y municiones, “en este momento no hay pruebas definitivas que vinculen al gobierno del presidente venezolano Hugo Chávez con una política deliberada de entrega de armas a las guerrillas colombianas”. Sin embargo, más adelante el informe afirma que “es posible que miembros simpatizantes del ejército venezolano hayan suministrado armamento y munición a las FARC y el ELN”.⁷⁷

La idea de individuos o pequeños grupos que operan sin la autorización del gobierno se ve apoyada por la descripción que hace Kirk Hawkins del carácter del gobierno de Chávez. Al describir el uso de la violencia por los seguidores de Chávez, Hawkins afirma que en no pocos incidentes los violentos actuaban sin instrucciones del gobierno. “Como movimiento, el Chavismo no está tan bien organizado y Chávez se cuida mucho de actuar sin cumplir la letra de la ley”.⁷⁸ No obstante, Hawkins también apunta que “Chávez transmite consignas incendiarias que sus seguidores interpretan como indirectas, por lo que sus acciones ilegales o no éticas suelen resultar impunes”.⁷⁹ Merece la pena resaltar que también se afirma que el equipamiento de otras fuerzas armadas aparte de las de Venezuela, por ejemplo de Ecuador y Perú, ha contribuido a engrosar el arsenal de las FARC y el ELN.⁸⁰ También hay ejemplos de corrupción en el seno del ejército colombiano y casos de venta de armas a los rebeldes.⁸¹

Sin embargo, la compra de 100.000 fusiles por parte de Venezuela ha levantado graves sospechas en Colombia. El gobierno colombiano se ha abstenido durante mucho tiempo de criticar en público estas adquisiciones, aunque ha expresado su inquietud en reuniones informativas *off-the-record*. Según un comunicado oficial del Ministerio de Defensa de Colombia, no existía motivo de “preocupación” en torno a las adquisiciones propuestas, aunque funcionarios de la inteligencia colombiana han expresado en privado su preocupación de que los rifles sustituidos acaben en manos de la guerrilla colombiana.⁸²

⁷⁴ “Chávez Military Buildup Creating ‘Imbalance’”, *Miami Herald*, 27/IV/2005, p. 10.

⁷⁵ J. McDermott, “Colombia Struggles to Counter Arms Smuggling”, *Jane’s Intelligence Review*, diciembre 2004, p. 36.

⁷⁶ Citado en O. Libon, “Documents Detail Peruvian Participation in FARC Arms Case”, *La República*, 23/X/2001, FBIS-LAT-2001-1023.

⁷⁷ K. Cragin, and B. Hoffman, “Arms Trafficking and Colombia”, *RAND*, 2003, <http://www.rand.org/>, p. xix

⁷⁸ K. Hawkins, “Populism in Venezuela: the rise of Chavismo”, *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 6, 2003, pp. 1137-1160 y p. 1157.

⁷⁹ Hawkins (véase nota 78).

⁸⁰ McDermott (véase nota 75).

⁸¹ McDermott, (véase nota 75).

⁸² “Venezuela Eyes Russian Arms”, *Jane’s Defence Weekly*, 8/XII/2004, p. 6.

Las CBM y el caso venezolano

Un análisis más detallado sobre cómo han surgido los desacuerdos acerca de las adquisiciones de armas por Venezuela refleja muchos de los factores identificados en análisis previos de las CBM en América Latina. Venezuela y Colombia han intercambiado información, aunque estos intercambios se han producido principalmente entre ministros o jefes de Estado y ha habido poca voluntad de crear acuerdos formalizados o sistemas de intercambio de información institucionalizados. Sin embargo, este fracaso es en sí mismo fruto de los factores políticos que hemos identificado previamente como frenos a la creación de CBM eficaces. Concretamente, existe una carencia de estabilidad y previsibilidad tanto respecto a las relaciones entre Venezuela y Colombia como al grado de capacidad y voluntad de los gobiernos para crear CBM que resulten eficaces. Además, existe una falta de cultura política común entre los principales actores, especialmente entre EEUU y los países de la región, que ha socavado aún más el potencial de creación y aplicación de CBM eficaces.

Se ha reconocido la importancia que tiene la transparencia como medio para limitar la desconfianza que han suscitado las adquisiciones de armas por Venezuela. De hecho, la gran cantidad de información de dominio público sobre las adquisiciones venezolanas de armamento es por sí sola un reflejo del grado de apertura que el gobierno está demostrando respecto a ellas. Se aprecian incluso algunas señales de que Venezuela ha tomado medidas para compartir información con el gobierno de EEUU. En mayo de 2005 el embajador de EEUU en Caracas, William Brownfield, recibía información del gobierno venezolano sobre un envío de fusiles rusos que, en sus propias palabras, contribuyó en cierta medida a disipar las preocupaciones de EEUU: “Ahora ya sabemos la cantidad y el modelo de fusiles de asalto, así como otra serie de detalles que antes desconocíamos”.⁸³ Además, en abril de 2005, Venezuela se convirtió en el décimo país en firmar la Convención sobre Transparencia de la OEA, aunque el acuerdo está todavía pendiente de ratificación.⁸⁴

Sin embargo, en los intercambios que se han producido únicamente han participado ministros o los propios presidentes y solo se han producido débiles intentos de crear acuerdos políticos sólidos. Esto refleja el patrón común a toda la serie de esfuerzos que se han llevado a cabo para suavizar otras disputas entre Venezuela y Colombia. En cualquier caso, se han resuelto las disputas, a menudo con la mediación de otros Estados del hemisferio, o en reuniones entre los presidentes de ambos países. Aunque esto demuestra la capacidad de los Estados sudamericanos de resolver los focos de tensión inmediatos entre Colombia y Venezuela, hay pocas señales de que se estén tomando medias significativas para crear futuros mecanismos que contribuyan a reducir las potenciales fuentes de tensiones y desconfianzas reiteradas.

En junio de 2004, se produjo un aumento considerable de la tensión entre Venezuela y Colombia tras la captura de más de 100 supuestos paramilitares colombianos. Chávez afirmó que el grupo formaba parte de un ejército mercenario de invasión contratado por opositores venezolanos que tenían conexiones con Colombia y EEUU.⁸⁵ Tres meses después de que se resolviera la disputa en una reunión presidencial, las relaciones volvieron a complicarse cuando cinco soldados del ejército venezolano y una ingeniera de la petrolera estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) eran asesinados cerca de la frontera con Colombia. El gobierno de Colombia acusó a los rebeldes de las FARC del asesinato, mientras que Venezuela sostiene que los responsables eran paramilitares de

⁸³ “Doubts over Venezuela’s Arms Deal Cleared: US Official”, *Xinhua News Agency*, 20/V/2005, http://english.people.com.cn/200505/20/eng20050520_186006.html

⁸⁴ “A-64: Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions” (véase nota 20).

⁸⁵ A. Webb-Vidal, “Venezuela Seeks Arms Edge over Colombia”, *Financial Times*, 26/VI/2004, p. 5.

derechas.⁸⁶ Los dos presidentes se reunieron y debatieron la cuestión, aunque se centraron principalmente en cuestiones de índole económica. En diciembre de 2004 las relaciones entre Venezuela y Colombia volvieron a tensarse tras el secuestro por parte de venezolanos contratados por el gobierno de Colombia de un dirigente de las FARC que residía en Caracas.⁸⁷ La respuesta de Chávez fue congelar las relaciones económicas y diplomáticas con Colombia, además de exigir disculpas formales por parte de Uribe.⁸⁸ Gracias a la mediación de Cuba, Brasil y Perú, se alcanzó un compromiso formalizado posteriormente por los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países en la cumbre CAN celebrada en Lima el 27 de enero de 2005.⁸⁹ De nuevo, tampoco se debatieron CBM concretas para prevenir futuros malentendidos y diferencias.

El papel problemático de EEUU

A diferencia de Colombia, EEUU ha demostrado menos voluntad en distinguir entre las diferentes adquisiciones de armas por parte de Venezuela y ha buscado presentar todo el conjunto como una amenaza potencial para la estabilidad regional. Además, EEUU ha buscado mucho más abiertamente fomentar la preocupación por el traspaso de armas a las FARC y el ELN. Por último, EEUU ha invertido un enorme capital político en intentar bloquear las ventas rusas y españolas.

Esta política necesita entenderse en el contexto más amplio de la política actual de EEUU respecto al gobierno de Chávez y de las actitudes estadounidenses hacia el control del armamento y la colaboración en la reducción de las amenazas. EEUU ha adoptado una política cuyo fin es aislar al gobierno de Chávez, pero sin fortalecer el control sobre el armamento en la región ni los acuerdos de colaboración en materia de seguridad. No obstante, en ambos casos la política estadounidense ha sido ampliamente rechazada por otros países de la región que no comparten ni las valoraciones que hace Washington de la amenaza que supone el gobierno de Chávez, ni los principios subyacentes que determinan su actitud hacia el control sobre el armamento y la seguridad colectiva. Esta diferencia entre EEUU y el resto de la región pone de manifiesto la falta de una cultura política compartida, factor que hemos identificado previamente como necesario para la creación de CBM eficaces.⁹⁰

Las relaciones entre EEUU y Venezuela han empeorado progresivamente desde que Chávez accediera al poder en 1999. En febrero de 2005 se informó de que EEUU estaba reevaluando sus políticas para recomendar aislar a Venezuela de sus vecinos. Según el subsecretario de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado, Roger Noriega, EEUU ha “intentado establecer puntos en común con el gobierno de Venezuela... aunque, desgraciadamente, el Presidente Chávez ha saboteado nuestros esfuerzos”.⁹¹ Esta estrategia doble consiste en intentar crear un consenso regional para aislar a Chávez y simultáneamente ofrecer apoyo a la oposición interna a su gobierno.⁹²

⁸⁶ “Venezuela’s Paper Army”, *Stratfor*, 6/X/2004, <http://www.stratfor.com/>

⁸⁷ “Caracas Snatch Heightens Unease over Uribe’s ‘Outreach’”, *Latin American Security & Strategic Review*, SSR-05-01, enero 2005, pp. 11-12.

⁸⁸ “US Blamed for Venezuela-Colombia Row”, *ISN Security Watch*, 24/I/2005, http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details_print.cfm?id=10631

⁸⁹ G. Espinosa-González, “Venezuela-Colombia Crisis: Where was Washington?”, *Council on Hemispheric Affairs*, 16/II/2005, http://www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2005/05.16%20Venezuela-Colombia%20the%20one.htm

⁹⁰ El principal aliado de EEUU en Sudamérica durante los últimos cinco años ha sido Colombia. Sin embargo, Colombia, junto con el resto de la región, sigue estando preocupada por mantener el principio de no intervención. Hay quien afirmaría que Argentina también es un cercano aliado de EEUU, por su estado de aliado principal no de la OTAN desde febrero de 1998. Sin embargo, ambos países se han distanciado algo más tras la elección del presidente de centro-izquierda, Nestor Kirchner, en 2003.

⁹¹ “Chávez Arming to Fight Attack by US” (véase nota 56).

⁹² “Treating Chavez as a Regional Threat”, *Latin American Security & Strategic Review*, SSR-05-03, 9/III/2005, pp. 9-10.

En apariencia, la postura de EEUU se debe a la creencia de que Chávez está fomentando la inestabilidad en la región y de que su régimen es cada vez más antidemocrático y represivo. En cualquier caso, un tercer motivo lo constituye el temor de que Chávez redirija el petróleo que actualmente suministra a EEUU hacia destinos alternativos.⁹³

Aunque el gobierno colombiano ha querido distinguir entre los tipos de sistemas de armamento que el gobierno de Venezuela ha adquirido y ha centrado sus preocupaciones en la adquisición de fusiles rusos y el potencial acuerdo sobre los MiG, EEUU ha mostrado un mayor interés en calificar la adquisición de armas como negativa sin hacer distinciones. Según el representante del Departamento de Estado de EEUU, Lou Fintour, “Los planes de Venezuela para adquirir gran cantidad y variedad de armamento plantean gravísimos problemas”.⁹⁴ Además, EEUU ha enfatizado su temor de que las armas acaben en manos de grupos rebeldes en Colombia. Cuando se anunció la adquisición de fusiles de asalto rusos, Noriega expresó públicamente la preocupación de EEUU de que algunas de las armas pudieran “caer en manos de grupos criminales o ilegales que operan en América Latina”.⁹⁵

EEUU también ha tratado de influir en las decisiones de Rusia y España de suministrar armamento a Venezuela. En diciembre de 2004 la Administración Bush envió una carta de protesta a la Embajada Rusa de Washington, en la que se criticaba la venta rusa de fusiles a Venezuela. Altos funcionarios de la Administración Bush se unieron a las advertencias expresando sus preocupaciones directamente a los ministros de Defensa y Exteriores rusos.⁹⁶ Entre tanto, tras la firma del acuerdo con España para la venta de fragatas y aviones de transporte a Venezuela, el secretario de Defensa de EEUU Rumsfeld declaraba, “Personalmente creo que España está cometiendo un error... pero supongo que el tiempo lo dirá”.⁹⁷ Los intentos de Washington de aislar a Chávez han encontrado poca respuesta en la región. El presidente de Brasil ha defendido con firmeza a Chávez y ha denunciado la intervención de EEUU en los asuntos internos de Venezuela.⁹⁸ En marzo de 2005 Brasil, Colombia, España y Venezuela firmaron una declaración conjunta en la que se reafirmaba el principio de no injerencia en cuestiones de soberanía nacional.⁹⁹

Como se ha dicho antes, la política estadounidense en este ámbito viene determinada por una actitud concreta hacia la seguridad regional y el control sobre el armamento. Sin embargo, esta política se basa en una valoración de la amenaza que supone el gobierno de Chávez mucho más alarmista que la de los otros países de la región. Además, esta política refleja la diferencia de opiniones entre EEUU y el resto del área acerca de lo que sería un nivel aceptable de injerencia en los asuntos soberanos de otro país. Los torpes intentos de EEUU de aislar a Chávez han fracasado hasta el punto de reducir las posibilidades de que se ejerza una eficaz presión regional sobre Venezuela para bien frenar su adquisición de armas, bien jugar un papel más activo en el desarrollo de CBM regionales.

⁹³ “Treating Chávez as a Regional Threat” (véase nota 92).

⁹⁴ David Morgan, “Planned Russian Arms Sale to Venezuela Troubles U.S.”, *Reuters*, 10/II/2005, http://news.yahoo.com/news?tmpl=story&cid=574&u=/nm/20050210/wl_nm/venezuela_usa_arms_dc_1&print_er=1

⁹⁵ “Chávez Arming to Fight Attack by US” (véase nota 56).

⁹⁶ R. Scarborough, “Russian Arms Sale to Chávez Irks US”, *Washington Times*, 10/II/2005, p. A01.

⁹⁷ “Secretary Rumsfeld Interview with Andres Oppenheimer”, *Miami Herald*, transcripción del Departamento de Defensa de EEUU, 5/IV/2005, <http://www.defense.gov/transcripts/2005/tr20050405-secdef2461.html>

⁹⁸ J. Gindin, “US Continues to Push for Containment of Venezuela’s Chávez”, *Venezuela Analysis*, 1/IV/2005, <http://www.venezuelanalysis.com/print.php?newsno=1568>

⁹⁹ “Venezuela: Summit Backs Chávez” (véase nota 46).

IV. Conclusiones

Las CBM pueden ayudar al fortalecimiento de las relaciones interestatales de manera que se refuercen mutuamente. Concretamente, pueden contribuir a reducir el impacto negativo de las adquisiciones de armas al introducir mecanismos de intercambio de información y transparencia. Además, las CBM pueden contribuir a aliviar las tensiones provocadas por los flujos ilegales de SALW al fortalecer el control sobre las exportaciones. Sea como fuere, las CBM no son suficientes para generar ni articular soluciones cuando predominan profundas tensiones entre Estados y cuando la capacidad o la voluntad de los gobiernos son escasas.

En América Latina se han creado una amplia gama de CBM, además de mecanismos centrados en estos retos específicos. Sin embargo, la eficacia general de estas medidas se ve mermada por las condiciones políticas de la región y el enfoque que ha adoptado América Latina respecto a su aplicación. Entre los factores políticos, los más significativos son la falta de estabilidad y las diferencias en cultura política, especialmente entre EEUU y el resto de la región. Por lo que respecta al enfoque con el que se aborda la aplicación de las CBM, algunos de los problemas son la falta de selectividad con respecto a los objetivos de los acuerdos. Estas cuestiones son más recurrentes en la Región Andina que en el Cono Sur, reflejados en su escaso compromiso con CBM que abarquen toda la región Latinoamericana y su incapacidad de crear nuevas medidas específicas para la región, similares al acuerdo sobre gastos militares del Cono Sur.

La evidencia que sustenta este análisis puede encontrarse en la polémica originada por la adquisición de armas por parte de Venezuela a principios de 2005. Las tensiones entre Colombia y Venezuela se centraron en los posibles efectos que tendría un traspaso de armas sobre el equilibrio militar de la región y en el temor de que los excedentes de armas acabasen en manos de grupos rebeldes colombianos. Aunque se han realizado esfuerzos para resolver estas tensiones, como ocurriera en intentos previos para limar asperezas entre Caracas y Bogotá, se han centrado en reuniones entre jefes de Estado o ministros y ha habido pocos intentos de fortalecer o desarrollar sistemas de cooperación e intercambio de información para impedir futuros desacuerdos. Por ello, aunque las tensiones inmediatas entre Colombia y Venezuela parecen resueltas, existe la posibilidad de que en un futuro se recrudezcan. Sea como fuere, la imagen regional no es del todo negativa. Las conversaciones mantenidas entre Venezuela y Colombia, aunque no culminaran en CBM renovadas o fortalecidas, demostraron un compromiso respecto al intercambio de información y el reconocimiento del papel que pueden desempeñar las CBM a la hora de reducir las tensiones que generan las adquisiciones de armas. Entre tanto, la experiencia del Cono Sur demuestra la capacidad que tiene la región para crear CBM con un efecto real en la reducción de las tensiones, aunque su estructura y aplicación no coincidan con el modelo europeo. De hecho, como las características políticas y las inquietudes en materia de seguridad del Cono Sur y la Región Andina son similares, ésta última podría realizar mayores esfuerzos para aprender de la experiencia del Cono Sur. Reconocer las limitaciones de las CBM y fomentar su creación y aplicación puede tener un efecto real en la mejora de la confianza en la Región Andina, no solo respecto a las adquisiciones de armas sino también en otros muchos aspectos.

Mark Bromley y Catalina Perdomo